

2020

Správa o výsledku kontroly

Domáca opatrovateľská služba



Správa o výsledku kontroly

Domáca opatrovateľská služba

PREDKLADÁ

Ing. Karol Mitrik, predseda
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Bratislava, október 2020

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK	4
ZOZNAM TABULIEK	4
ZOZNAM GRAFOV A OBRÁZKOV	4
ZHRNUTIE	5
1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE	7
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE	7
3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA	8
3.1 FORMÁLNY PRÍSTUP SAMOSPRÁV KU KOMUNITNÉMU PLÁNOVANIU SOCIÁLNYCH SLUŽIEB	8
3.2 DOSTUPNOSŤ OPATROVATEĽSKEJ SLUŽBY BEZ EUROFONDOV?	10
3.2.1 <i>Všeobecne záväzné nariadenia neboli v súlade so zákonom</i>	11
3.2.2 <i>Finančná podpora neverejných poskytovateľov sociálnych služieb</i>	11
3.2.3 <i>Vplyv finančných zdrojov EÚ na zvýšenie dostupnosti opatrovateľskej služby</i>	12
3.3 UDRŽATEĽNOSŤ FINANCOVANIA OPATROVATEĽSKEJ SLUŽBY	13
3.3.1 <i>Vývoj príjmov a výdavkov kontrolovaných subjektov a neverejných poskytovateľov</i>	13
3.3.2 <i>Analýza zdrojov príjmov kontrolovaných subjektov a neverejných poskytovateľov</i>	13
3.3.3 <i>Analýza ekonomicky oprávnených nákladov</i>	14
3.3.4 <i>Rozsah poskytovanej opatrovateľskej služby</i>	14
3.3.5 <i>Vývoj personálnych kapacít</i>	15
3.4 KONTROLA A ÚČINNOSŤ PLNENIA CIEĽOV PRI POSKYTOVANÍ OPATROVATEĽSKEJ SLUŽBY	16
3.4.1 <i>Je systém zabezpečenia opatrovateľskej služby funkčný?</i>	17
4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU	18
5 TÍM KONTROLÓROV	18
ZÁVER	18
KONTAKT	19
PRÍLOHA Č. 1	20

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA	VÝZNAM
EON	ekonomicky oprávnené náklady
EÚ	Európska únia
ministerstvo	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
opatrovateľská služba	domáca opatrovateľská služba podľa § 41 zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov
SR	Slovenská republika
VZN	všeobecne záväzné nariadenie
zákon o NKÚ SR	zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
zákon o obecnom zriadení	zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
zákon o sociálnych službách	zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov

ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka 1 - Prehľad o dobe vybavenia žiadosti – verejní poskytovatelia	10
Tabuľka 2 - Podiel výdavkov na sociálne služby na výnose dane z príjmov	14
Tabuľka 3 - Podiel výdavkov na opatrovateľskú službu na výnose dane z príjmov	14
Tabuľka 4 - Prehľad EON verejných a neverejných poskytovateľov	14
Tabuľka 5 - Podiel prijímateľov podľa stupňa odkázanosti osoby na pomoc inej osoby	15
Tabuľka 6 – Zoznam kontrolovaných subjektov	20
Tabuľka 7 - Zoznam neverejných poskytovateľov opatrovateľskej služby.....	20
Tabuľka 8 – Stupeň odkázanosti fyzickej osoby na pomoc inej fyzickej osoby	20

ZOZNAM GRAFOV A OBRÁZKOV

Graf 1 - Podiel osôb 65+ na celkovej populácii v rámci EÚ v roku 2019.....	8
Graf 2 - Zamestnanci opatrovateľskej služby.....	8
Graf 3 - Prijímatelia opatrovateľskej služby.....	8
Graf 4 - Podiel seniorov na celkovej populácii v kontrolovaných subjektoch.....	9
Graf 5 - Prijímatelia opatrovateľskej služby v kontrolovaných subjektoch.....	10
Graf 6 - Vývoj počtu prijímateľov a opatrovateľiek poskytovateľov zapojených do projektov EÚ	12
Graf 7 - Vývoj počtu opatrovateľiek	Chyba! Záložka nie je definovaná. 15
Graf 8 - Priemerná mesačná mzda opatrovateľiek	Chyba! Záložka nie je definovaná. 15
Graf 9 - Vývoj príjmov a výdavkov kontrolovaných verejných poskytovateľov v rokoch 2017 - 2019.....	20
Graf 10 - Vývoj príjmov a výdavkov neverejných poskytovateľov v rokoch 2017 - 2019.....	21
Graf 11 - Predpokladaný podiel obyvateľov podľa vekových skupín na celkovom počte obyvateľov - stredný variant.....	21
Graf 12 - Vývoj indexu starnutia, indexu ekonomickej závislosti starých ľudí a podielu osôb vo veku 65+ na celkovej populácii.....	21
Graf 13 - Počet miest/prijímateľov sociálnej služby podľa formy.....	21
Obrázok 1 - Hierarchia a východiská pri tvorbe programových dokumentov.....	6

ZHRNUTIE

S demografickým vývojom stúpa naliehavosť témy starostlivosti o seniorov či znevýhodnených ľudí, a súčasná situácia s pandémiou COVID-19 osobitne preveruje dostupnosť a kvalitu sociálnych služieb. Praktická realizácia verejnej politiky v oblasti sociálnych služieb bola z väčšej časti prenesená na samosprávy. Napĺňanie tejto úlohy je však pre obce a mestá mimoriadne komplikované – z pohľadu nákladov, ľudských kapacít, rastúceho dopytu aj kvality poskytovaných služieb. Seniori nad 65 rokov tvoria približne 16 % obyvateľov Slovenska, demografické prognózy však predpokladajú nárast v roku 2030 na 21 %. To spôsobí tlak na úlohy štátu a samospráv a s tým spojené výdavky.

V súčasnosti iba necelá tretina (954) samospráv poskytuje opatrovateľskú službu priamo, ostatné obce a mestá ju zabezpečujú cez neverejných prevádzkovateľov resp. nezabezpečuje vôbec. Odhaduje sa, že až 80 % starostlivosti odkázaným osobám poskytujú členovia užšej či širšej rodiny – tzv. neformálni opatrovatelia. NKÚ SR sa pri tohtoročnej kontrole v sociálnej oblasti zamerlal na opatrovateľskú službu a preveril jej fungovanie na vzorke 24 samospráv, menších či väčších obcí a miest, ako aj u ôsmich neverejných poskytovateľov tejto sociálnej služby.

Opatrovateľská služba je jedným z nástrojov na riešenie nepriaznivej sociálnej situácie vyvolanej ťažkým zdravotným postihnutím, nepriaznivým zdravotným stavom alebo z dôvodu dovŕšenia dôchodkového veku. Zabezpečenie aj financovanie tejto sociálnej služby je originálnou pôsobnosťou obcí už od roku 2004. Táto služba je poskytovaná **terénnou formou, teda priamo u klienta doma. To podporuje zotrvanie klienta v jeho prirodzenom prostredí**, v jeho komunite, čo má pozitívny vplyv na jeho duševný stav a tým aj na zlepšovanie zdravia. Zároveň sa tak znižuje dopyt po nákladnejšej inštitucionálnej starostlivosti a vytvára menší tlak na kapacity pobytových zariadení.

Základným predpokladom pre správne nastavenie sociálnych služieb má byť komunitný plán sociálnych služieb, ktorý zostavuje obec na základe národných priorít. **Kontrolóri potvrdili nedôsledný a formálny prístup k plánovaniu. Obce si povinnosť vypracovať komunitné plány nespĺnili načas, v 2/3 boli vypracované externými firmami, avšak s množstvom nedostatkov.** Ciele a priority boli stanovené len všeobecne, neboli vyhotovené na základe prieskumu požiadaviek obyvateľov, resp. nezohľadňovali miestne špecifiká či nemali stanovené termíny. Z 24 kontrovaných samospráv ich plnenie vôbec nevyhodnocovalo 19 samospráv.

Opatrovateľská služba je financovaná z podielových daní poukázaných samospráve. Mzdy opatrovateľiek tvorili až 90 % výdavkov na túto službu. Projekty z európskych zdrojov od roku 2014 pomohli s financovaním služby sumou 141 mil. eur. Verejní poskytovatelia takto refinancovali 23 % svojich nákladov, neverejní poskytovatelia (cirkvi, neziskové organizácie či právnické osoby) až polovicu. Úhrady klientov pokryli náklady verejným prevádzkovateľom len do výšky 14 %, zvyšok museli dofinancovať rozpočty samospráv. Neverejní poskytovatelia získali na platbách od klientov až 28 %, avšak po ukončení projektov financovaných z európskych zdrojov obmedzili poskytovanie služby. **Dostupnosť opatrovateľskej služby tak bola v období medzi jednotlivými projektami obmedzená.**

Súčasnú financovanie opatrovateľskej služby nepovažuje NKÚ SR za systémové, ale naopak za veľmi rizikové. Finančné prostriedky z projektov boli použité na zníženie výdavkov na opatrovateľskú službu, avšak nie na jej rozvoj. Nedošlo k výraznému nárastu počtu prijímateľov ani opatrovateľiek. Naopak, po ukončení projektov ich počty klesli. **To poukazuje na významné riziko, že po ukončení europrojektov dôjde k ohrozeniu financovania tejto sociálnej služby. Podľa názoru NKÚ SR by európske zdroje mali byť využité aj na systémové zmeny, nielen na úhradu plátov opatrovateľiek.**

Problematika financovania sa, prirodzene, prejavuje aj v platovom ohodnotení. Priemerná mzda opatrovateľky v roku 2019 bola u verejných poskytovateľov 586 eur, u neverejných len 441 eur. Napriek tomu, že v evidencii nezamestnaných bolo v minulom roku viac ako 2 000 ľudí s potrebnou kvalifikáciou alebo praxou, nebol o túto prácu na Slovensku záujem. Na druhej strane je tu „fenomén“ slovenských opatrovateľiek v Rakúsku, ktorých tam pracuje viac ako 20 tisíc, pričom ich príjem podľa dostupných informácií za dvojtýždňový turnus dosahuje 600 až 900 eur¹. Je zrejme, že plat na Slovensku – o málo vyšší ako minimálna mzda, nie je motivujúci a neprispieva k stabilite systému. Najvýraznejšie sa to prejavilo v druhej polovici roku 2018, kedy došlo k meškaniu platieb z eurofondov a opatrovateľky tak nedostali mzdu aj niekoľko mesiacov. Vekový priemer opatrovateľiek presahuje 50 rokov, čo v dlhodobom horizonte tiež predstavuje riziko nedostatku personálnych kapacít.

Nedostatok financií, resp. opatrovateľiek spôsobil, že nie všetci prijímatelia dostávali službu, na akú mali nárok podľa stupňa odkázanosti. Napríklad v rámci piateho stupňa má klient nárok na pomoc opatrovateľky 8 až 12 hodín denne, no v tomto rozsahu ju malo zabezpečenú len 11 % klientov verejných poskytovateľov, ktorí mali nárok na takýto rozsah.

¹ Napr. prieskum SAV uvádza priemer 840 eur za dva týždne: https://www.sav.sk/?lang=sk&charset=&doc=services-news&source_no=20&news_no=8040

U neverejných poskytovateľov to bolo až 67 %. Podľa samospráv bol príčinou nezájum klientov o taký rozsah služieb, ako aj nahrádzanie služby starostlivosťou so strany rodinných príslušníkov. Na druhej strane, u neverejných poskytovateľov, napriek vyššej cene, ktorú museli doplácať, bol záujem o služby výrazne vyšší. To otvára otázku o spoľahlivosti údajov poskytovaných samosprávami.

Poskytovatelia opatrovateľskej služby v zmysle zákona o sociálnych službách nemajú povinnosť viesť evidenciu žiadateľov, resp. evidovať nevybavené žiadosti o poskytnutie opatrovateľskej služby. V súvislosti s tým, kontrolované samosprávy deklarovali, že pozitívne vybavujú všetky žiadosti podľa požiadaviek obyvateľov. Na druhej strane, neverejní poskytovatelia napriek drahším službám nedokážu vyhovieť všetkým požiadavkám. **Z dôvodu chýbajúcej evidencie tak podľa NKÚ SR nemožno vyhodnotiť skutočný dopyt po opatrovateľskej službe.** Samosprávy často nezvereňujú o podmienkach poskytnutia opatrovateľskej služby viac informácií než vyžaduje zákon (VZN a EON). Je však nevyhnutné, aby mal občan prístup k zrozumiteľným informáciám o možnostiach a dostupnosti sociálnych služieb, na ktoré má nárok, resp. ktoré by mohol potrebovať.

NKÚ SR upozorňuje na rizikovosť súčasného systému, ktorý ponecháva na dobrovoľnom rozhodnutí samosprávy, či bude neverejnému poskytovateľovi prispievať na prevádzku. Takúto povinnosť má len v prípade, že sama obec o poskytovanie takejto služby požiadala, čo sa takmer nedeje. Problémom je do značnej miery aj neinformovanosť samotných obyvateľov a zložitá orientácia v platnej legislatíve. Takáto situácia núti obyvateľov odkázaných na pomoc iných uhrádzať vyššie náklady za službu, resp. preferovať pobytové sociálne zariadenie, čo je pre klienta ekonomicky výhodnejšie, pretože je dotované ministerstvom. Takýto stav je však v rozpore s procesom deinštitucionalizácie sociálnych služieb.

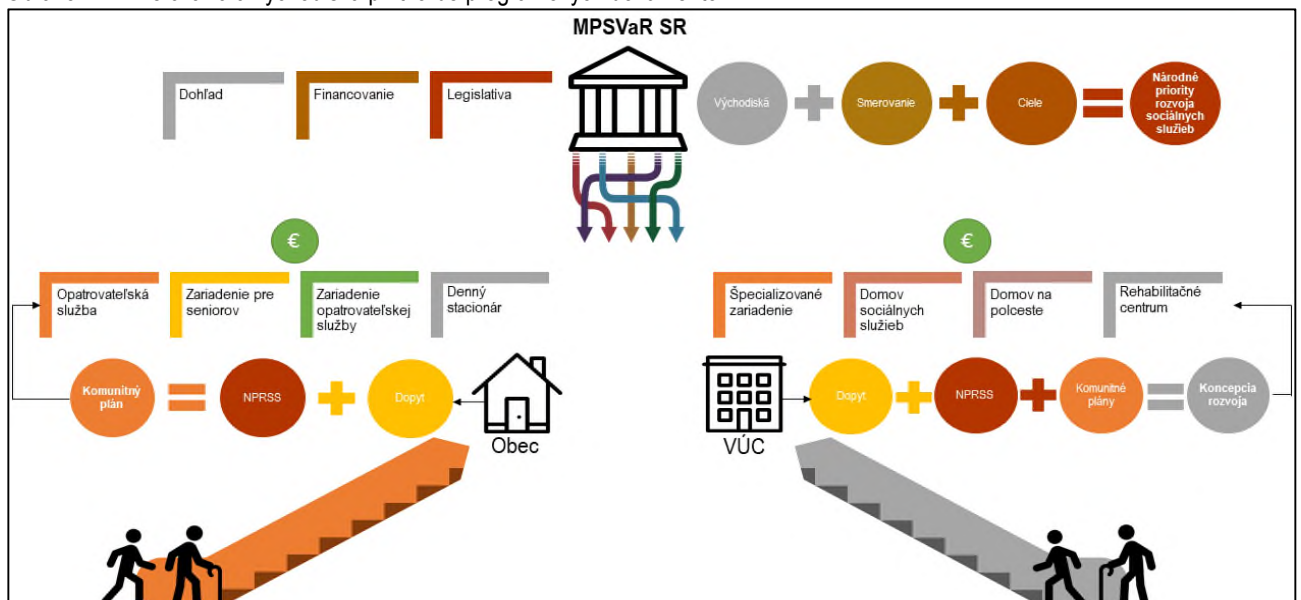
Takmer polovica z kontrolovaných samospráv nemala VZN v súlade so zákonom. Buď nereflektovali na zmeny zákonov, alebo dokonca **vylúčili niektoré okruhy osôb z poskytovania služby.** Niektoré obce nariadením obmedzili poskytovanie služieb len počas pracovných hodín v pracovných dňoch, čím nedokázali reagovať na požiadavky prijímateľov. Kontrola tiež preukázala, že napriek nastavenému systému kontroly kvality poskytovaných služieb, ktorú musí zo zákona zabezpečiť každý poskytovateľ, sa v praxi takáto kontrola takmer vôbec nerealizovala. Ministerstvo, ako garant verejnej politiky sociálnych služieb, takmer vôbec nevykonávalo dohľad nad poskytovaním sociálnych služieb. Hodnotenie kvality poskytovaných sociálnych služieb začalo vykonávať až od septembra 2019, aj to len v štyroch prípadoch.

V dôsledku zistených nedostatkov NKÚ SR vyhodnotil, že účinnosť systému opatrovateľskej služby nebola zabezpečená v plnom rozsahu.

NKÚ SR upozorňuje, že bez adekvátnych opatrení štátu nebudú možné systémové zmeny v poskytovaní sociálnych služieb, ktoré by preferovali terénne a ambulantné formy pred pobytovými.

Na základe výsledkov kontroly odporúča NKÚ SR ministerstvu zvýšiť angažovanosť v systéme poskytovania opatrovateľskej služby, nastaviť také mechanizmy, ktoré prispievajú k jej lepšej dostupnosti, aby bola atraktívnejšia a výhodnejšia ako pobytová. Musí sa zmeniť financovanie tak aby, nebolo závislé len od ochoty obcí a prílevu financií z európskych zdrojov. Mali by sa tiež zlepšiť mechanizmy, ktoré umožnia overiť správnosť údajov a sprehľadniť systém poskytovania opatrovateľskej služby, čo prispeje aj k lepšiemu plánovaniu. Poskytovanie sociálnych služieb pre seniorov bude do budúcnosti veľkou výzvou, na ktorú sa musíme pripravovať už teraz.

Obrázok 1 – Hierarchia a východiská pri tvorbe programových dokumentov



1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť a vyhodnotiť poskytovanie opatrovateľskej služby, ako jednej z foriem terénnych sociálnych služieb z hľadiska dostupnosti, udržateľnosti, ale aj nastavenia systému poskytovania tejto služby. Zároveň posúdiť účinnosť cieľov verejnej politiky v oblasti poskytovania opatrovateľskej služby v nadväznosti na programové dokumenty na národnej a miestnej úrovni.

Predmet kontroly:

- systém plánovania sociálnych služieb so zameraním na opatrovateľskú službu,
- zabezpečenie dostupnosti opatrovateľskej služby,
- udržateľnosť financovania opatrovateľskej služby,
- kontrola a účinnosť plnenia cieľov pri poskytovaní opatrovateľskej služby.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom o NKÚ SR a so štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI 100 – Základné princípy kontroly verejného sektora; ISSAI 300 – Základné princípy kontroly výkonnosti; ISSAI 400 – Základné princípy kontroly súladu) v období od februára do októbra 2020.

Pri kontrole boli použité techniky a metódy, ako je preskúmanie dokladov a dokumentov, štúdium všeobecne záväzných právnych predpisov, analytické postupy a rozhovory so zástupcami kontrolovaných subjektov. Kontrolovaným obdobím boli roky 2017 až 2019, ako aj súvisiace obdobie.

Hodnotiacimi kritériami bola legislatíva a strategické dokumenty v sociálnej oblasti, ako aj kritériá, ktoré boli nastavené NKÚ SR na účely posúdenia **účinnosti** cieľov verejnej politiky v oblasti poskytovania opatrovateľskej služby.

Účinnosť systému poskytovania opatrovateľskej služby bola posudzovaná ako schopnosť dosahovať očakávané výsledky – želaný stav v oblasti zabezpečenia poskytovania sociálnej služby. Pri hodnotení účinnosti bolo preverené, či a do akej miery boli vykonávané správne, adekvátne aktivity, resp. opatrenia v nadväznosti na potreby prijímateľov sociálnej služby. Účinnosť bola vyhodnocovaná na základe informácií získaných v rámci preverenia kontrolovaných subjektov. Bola posudzovaná v dvoch úrovniach, a to samostatne na úrovni jednotlivých kontrolovaných subjektov, ako aj súhrnne na úrovni kontrolnej akcie.

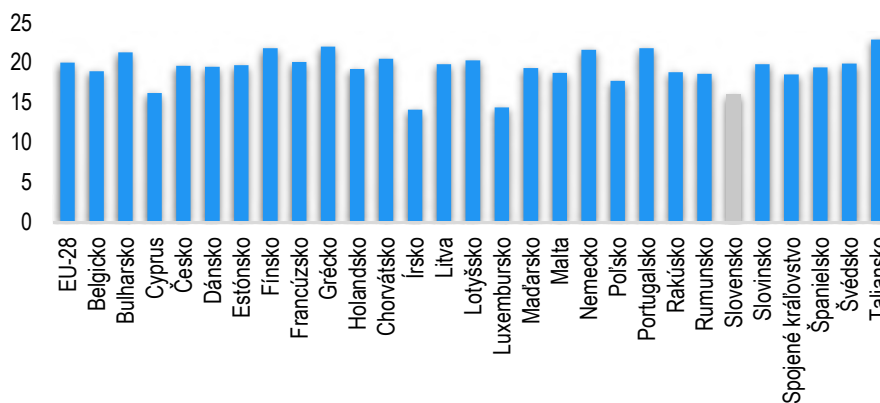
Problematika sociálnych služieb a ich prechodu z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť je obsiahnutá nielen v zákone o sociálnych službách, ale aj v Programovom vyhlásení vlády SR na obdobie rokov 2020 – 2024 a súvisiacich programových dokumentoch. V súlade s pôsobnosťou ministerstva a Stratégiou deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti v SR (2011) bol v roku 2014 vypracovaný strategický dokument „Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015 – 2020“. Tento dokument, okrem iného zdefinoval priority týkajúce sa zabezpečenia dostupnosti sociálnych služieb v súlade s potrebami komunity, podpory prechodu prijímateľov sociálnych služieb z inštitucionálnej starostlivosti na komunitnú starostlivosť a zvýšenie kvality poskytovaných sociálnych služieb.

Kontrola bola vykonaná u 24 verejných poskytovateľov opatrovateľskej služby, z ktorých bolo štrnásť obcí, osem miest a dve mestské časti s počtom obyvateľov od 667 do 33 665 (tabuľka č. 6 v prílohe). Taktiež bol vykonaný zber údajov a informácií podľa zákona o NKÚ SR u ôsmich neverejných poskytovateľov a ôsmich vyšších územných celkoch. Poskytovatelia sociálnych služieb boli vybraní na základe registrovaného druhu sociálnej služby v centrálnom registri poskytovateľov sociálnych služieb, vedeného ministerstvom, a na základe vybraných ukazovateľov demografického vývoja.

3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA

Starnutie obyvateľstva je celosvetový problém, ktorý sa v súčasnosti najviac prejavuje vo vyspelých krajinách, predovšetkým však v Európe. Podiel seniorov na celkovej populácii SR v roku 2019 bol 16 %, zatiaľ čo v rámci EÚ28 to bolo priemerne 20 %. Demografický vývoj (graf č. 12 v prílohe) indikuje rast dopytu po sociálnych službách. Zároveň sa bude zvyšovať tlak na štát a samosprávy, vrátane rastu výdavkov na starostlivosť o osoby tzv. v poproduktívnom veku. Populačné starnutie sa tak stáva výzvou pre verejné politiky zamerané na podporu rozvoja sociálnych služieb a podporu prechodu z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť, čo je aj jedným z cieľov súčasnej politiky EÚ.

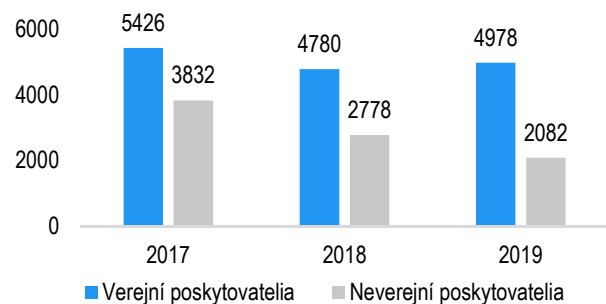
Graf 1 - Podiel osôb 65+ na celkovej populácii v rámci EÚ v roku 2019



Zdroj: spracované NKÚ SR, Eurostat

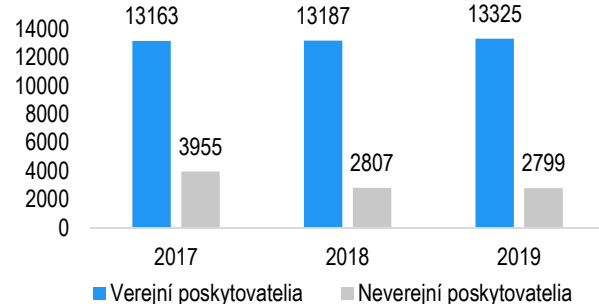
Vývoj počtu prijímateľov a zamestnancov verejných a neverejných poskytovateľov na Slovensku v rokoch 2017 až 2019 je uvedený v grafoch č. 2 a 3. Z grafov vyplýva, že aj napriek prebiehajúcej procesy deinštitucionalizácie sociálnych služieb a podpore opatrovateľskej služby zo zdrojov európskych fondov nedošlo k výraznému nárastu prijímateľov opatrovateľskej služby, dokonca u neverejných poskytovateľov došlo k poklesu prijímateľov opatrovateľskej služby aj zamestnancov.

Graf 2 - Zamestnanci opatrovateľskej služby



Zdroj: V(MPSVR SR) 11-01 a V(MPSVR SR) 07-01

Graf 3 - Prijímatelia opatrovateľskej služby



Zdroj: V(MPSVR SR) 11-01 a V(MPSVR SR) 07-01

3.1 FORMÁLNY PRÍSTUP SAMOSPRÁV KU KOMUNITNÉMU PLÁNOVANIU SOCIÁLNYCH SLUŽIEB

Prechod z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť je vnímaný ako zásadná zmena systému poskytovania sociálnych služieb nielen na Slovensku, ale v celej Európe. Slovensko v tejto súvislosti schválilo v roku 2011 Stratégiu deinštitucionalizácie sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti v SR, čím sa prihlásilo k tomuto procesu. Podporiť zotrvanie ľudí odkázaných na pomoc v ich prirodzenom prostredí čo najdlhšie, to je aj jedna z národných priorit definovaných strategickým dokumentom Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015 – 2020.

Obec vypracúva a schvaľuje komunitný plán sociálnych služieb na základe národných priorit rozvoja sociálnych služieb, v ktorom zohľadňuje miestne špecifiká a potreby fyzických osôb. Zapojenie prijímateľov do procesu komunitného plánovania by malo viesť samosprávy k plánovaniu na základe dôkazov a zaviazat' ich ku konkrétnym cieľom a aktivitám v oblasti sociálnych služieb, za ktorých splnenie by zodpovedali.

Novela zákona od roku 2018 upravila požiadavky na tvorbu komunitných plánov sociálnych služieb tak, aby obsahovali aj analýzu poskytovaných sociálnych služieb a analýzu požiadaviek prijímateľov sociálnych služieb podľa druhov, foriem a poskytovateľov sociálnych služieb. Rovnako museli byť takýmto spôsobom definované ciele a priority komunitných plánov. Do konca júna 2018 boli obce povinné uviesť komunitné plány do súladu so zákonom o sociálnych službách.

Kontrola preukázala, že **samosprávy sa ku komunitnému plánovaniu stavajú často formálne**. Z 24 kontrolovaných samospráv nemalo v roku 2017 vypracovaný komunitný plán sociálnych služieb 14 samospráv. Napriek tomu, že v nasledujúcich rokoch ich už mali všetky kontrolované samosprávy, až v 20 prípadoch mali výrazné nedostatky a boli často vypracované **len pre splnenie zákonnej povinnosti**.

Viac ako polovica kontrolovaných samospráv v komunitných plánoch nezohľadňovalo miestne špecifiká a potreby obyvateľov v oblasti opatrovateľskej služby. Zároveň v nich neboli definované potreby dôležité pre rozvoj tejto sociálnej služby, neboli určené finančné, prevádzkové a organizačné podmienky na ich zabezpečenie. Analýzu požiadaviek prijímateľov sociálnych služieb vykonávali obce a mestá buď formou dotazníkov alebo vytvorením pracovných skupín. V štrnástich prípadoch však samosprávy **nevedeli preukázať vykonanie prieskumu požiadaviek obyvateľov**, resp. či boli zohľadnené miestne špecifiká v obci, ale ani aktivity pracovných skupín.

Ciele a priority rozvoja sociálnych služieb so zameraním na opatrovateľskú službu **boli stanovené všeobecne**, bez logicky súvisiacich indikátorov a merateľných ukazovateľov. Formálnosť predložených dokumentov potvrdzuje aj zistenie, že 2/3 samospráv si pre svoje aktivity v oblasti opatrovateľskej služby **nestanovili konkrétne termíny**. Až 19 z celkovo 24 kontrolovaných samospráv **nevyhodnocovalo plnenie cieľov** a priorít rozvoja sociálnych služieb, **čo len dokrešľuje formálny prístup ku komunitnému plánovaniu**. Všeobecná povaha cieľov znemožňuje ich monitorovanie a prijímanie opatrení v prípade ich neplnenia.

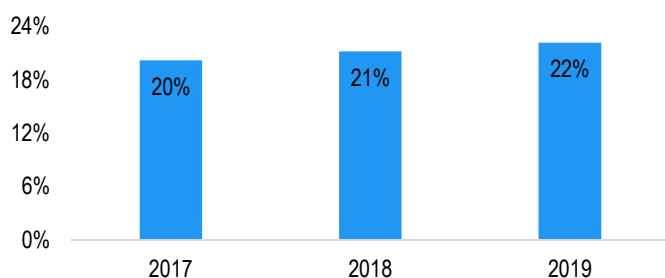
Samosprávy – špeciálne tie menšie – čelia pri tvorbe komunitného plánu sociálnych služieb neľahkej úlohe, čo vyplýva z nedostatočných personálnych a odborných kapacít. Komunitné plány dalo **externým spoločnostiam** vypracovať 15 samospráv (cena za vypracovanie bola od 50 eur do 2 000 eur), pričom **až v 13 prípadoch obsahovali vyššie uvedené nedostatky**.

Samosprávne kraje vytvárajú koncepcie rozvoja sociálnych služieb aj na základe komunitných plánov. Všetky obce preto boli povinné do 15 dní od schválenia komunitného plánu tento predložiť vyššiemu územnému celku. Kontrola preukázala, že samosprávnym krajom neboli v požadovanom termíne do konca júna 2018 (resp. 15. júla 2018) predložené komunitné plány od všetkých obcí a miest. Z celkového počtu viac ako 2 900 samospráv **predložilo komunitné plány len 636 obcí a miest**.

Vyššie územné celky mali pri tvorbe koncepcie rozvoja sociálnych služieb okrem iného využívať komunitné plány miest a obcí. Keďže komunitné plány obsahovali len všeobecné priority a ciele, až šesť samosprávnych krajov konštatovalo, že pri tvorbe svojich koncepcií rozvoja sociálnych služieb **nemohli vychádzať z údajov v komunitných plánoch**.

Obce sú v zmysle zákona o sociálnych službách povinné viesť evidenciu prijímateľov sociálnej služby vo svojom územnom obvode. Nemajú však zákonnú povinnosť evidovať nevybavené žiadosti o poskytnutie opatrovateľskej služby, a to ani pre potreby štatistického výkazníctva/sociálnych štatistik², ako je to v prípade iných sociálnych služieb. Napriek tomu, ako **príklad dobrej praxe** možno hodnotiť **dve samosprávy, ktoré vedli evidenciu čakateľov na poskytnutie opatrovateľskej služby**. Na jednej strane obce a mestá ako dôvod absencie takejto evidencie uvádzali priebežné vybavovanie žiadostí o poskytnutie opatrovateľskej služby. Na druhej strane v kontrolovanom období až 11 kontrovaných subjektov (46 %) malo nevybavené žiadosti. **Efektívne plánovanie** rozvoja nielen opatrovateľskej služby je však možné len v prípade dostupnosti aktuálnych a spoľahlivých informácií. Vzhľadom na zvyšujúci sa podiel seniorov na celkovej populácii je **potreba poznania reálneho dopytu po opatrovateľskej službe** pre obce **nevyhnutná**, najmä z dôvodu plánovania zdrojov financovania tejto služby.

Graf 4 - Podiel seniorov na populácii v kontrolovaných subjektoch



Zdroj: spracované NKÚ SR z údajov kontrolovaných samospráv

V súvislosti s povinnosťou obcí viesť evidenciu prijímateľov bolo zistené porušenie zákona o sociálnych službách v troch prípadoch. Jedna obec nevedla evidenciu vôbec, v ďalších dvoch obciach evidencia neobsahovala povinné náležitosti.

Novelou zákona o sociálnych službách vznikne, s účinnosťou od 1. januára 2021, obciam povinnosť viesť informačný systém sociálnych služieb, v ktorom by mali byť zbierané a zhromažďované údaje tak, aby boli aktuálne, overiteľné a re-

² Ročný výkaz o vybraných druhoch sociálnych služieb pre obce V (MPSVR SR) 11-01

levantné pre potreby zisťovania skutkového stavu v oblasti sociálnych služieb, skvalitňovania procesu strednodobého plánovania rozvoja služieb a ich súvisiaceho spolufinancovania. Obec bude, okrem iného, viesť evidenciu osôb, ktoré podali žiadosť o zabezpečenie poskytovania sociálnej služby.

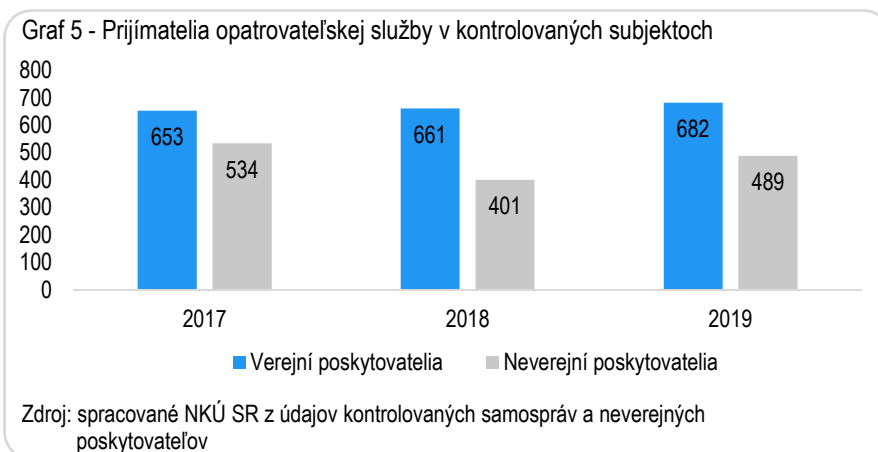
Z uvedenej právnej úpravy nie je zrejmé, či evidencia fyzických osôb v informačnom systéme bude zahŕňať všetky podané žiadosti vrátane tých, ktoré neboli vybavené, pričom záujem o poskytnutie služby pretrvával. V tejto súvislosti NKÚ SR identifikovalo riziko, že evidované budú len žiadosti klientov, ktorým služba bola poskytnutá.

3.2 DOSTUPNOSŤ OPATROVATEĽSKEJ SLUŽBY BEZ EUROFONDOV?

Podľa zákona o sociálnych službách majú obce okrem iného, povinnosť **zabezpečiť dostupnosť sociálnej služby** pre fyzickú osobu, ktorá je odkázaná na sociálnu službu. Fyzická osoba má právo výberu sociálnej služby, formy jej poskytovania a právo výberu poskytovateľa sociálnej služby, ale aj právo na zabezpečenie dostupnosti informácií v jej zrozumiteľnej forme o druhu, mieste, cieľoch a spôsobe poskytovania sociálnej služby, o úhrade za sociálnu službu a o cieľovej skupine, ktorej je poskytovaná.

Zákon o sociálnych službách a ďalšia legislatíva ukladá povinnosť zverejňovať informácie o priemerných ekonomicky oprávnených nákladoch (EON) a VZN na webovom sídle obce. Preverenie plnenia tejto povinnosti bolo zistené, že tri samosprávy nezverejnili priemerné EON. Podľa výsledkov kontroly len 12 samospráv poskytovalo informácie o dostupnosti vo väčšom rozsahu, ako je zákonná povinnosť. Ostatné **samosprávy sa obmedzili len na nevyhnutné zverejňovanie informácií o opatrovateľskej službe**, pričom uvádzali, že v prípade záujmu poskytovali informácie osobne alebo telefonicky. **Prístup k zrozumiteľným informáciám** o možnostiach a dostupnosti sociálnych služieb, na ktoré má občan nárok je pritom **nevyhnutným predpokladom** toho, aby bola služba **reálne dostupná**.

V období rokov 2017 – 2019 poskytli kontrolované samosprávy opatrovateľskú službu spolu 1 996 prijímateľom. Najväčší podiel predstavovali prijímatelia so IV. stupňom odkázanosti, a to v priemere 30 %.



Podiel prijímateľov s V. a VI. stupňom odkázanosti, ktorí mali nárok na poskytnutie opatrovateľskej služby v rozsahu osem a viac hodín denne predstavoval v priemere 19 a 21 %. V priebehu obdobia došlo k nárastu prijímateľov práve so stupňom odkázanosti V a VI, ktorí majú nárok na najvyšší rozsah pomoci inej osoby. Významnosť zabezpečenia dostupnosti opatrovateľskej služby bude v budúcnosti narastať v súvislosti s vekovou štruktúrou – starnutím obyvateľstva, zdravotným stavom a stupňom odkázanosti.

Vybrani neverejní poskytovatelia v rovnakom období zabezpečili opatrovateľskú službu spolu 1 424 prijímateľom. Počet prijímateľov v roku 2018 výrazne poklesol oproti predchádzajúcemu roku, čo súviselo najmä s ukončením národného projektu „Podpora opatrovateľskej služby“. Kým u verejných poskytovateľov predstavoval podiel prijímateľov so stupňom odkázanosti II a III spolu 29 %, v prípade neverejných poskytovateľov to bolo len 6 %. **Najväčší podiel pritom predstavovali prijímatelia so stupňom odkázanosti VI (41 %)**, ktorí mali nárok na poskytnutie opatrovateľskej služby v rozsahu 12 a viac hodín denne. V prípade neverejných poskytovateľov bol zaznamenaný nárast najmä klientov so IV. a VI. stupňom odkázanosti.

V období rokov 2017 – 2019 evidovali verejní a neverejní poskytovatelia celkom 1 429 novoprijatých klientov. NKÚ SR na účel tejto kontroly preveril dĺžku doby potrebnej na zabezpečenie poskytovania opatrovateľskej služby od podania žiadosti o uzatvorenie zmluvy o poskytnutí sociálnej služby u verejných poskytovateľov.

Tabuľka 1 - Prehľad o dobe vybavenia žiadosti – verejní poskytovatelia

Rok	Počet novoprijatých klientov spolu	z toho: vybavenie žiadosti od jej doručenia do začatia poskytovania služby		
		do 30 dní	nad 30 dní do 60 dní	nad 60 dní
2017	214	201	7	6
2018	178	147	20	11
2019	209	200	5	4

Zdroj: spracované NKÚ SR z údajov kontrolovaných samospráv.

Poskytovatelia opatrovateľskej služby dokázali vo väčšine prípadov zabezpečiť jej poskytnutie do 30 dní od podania žiadosti. Dlhšia doba vybavenia žiadosti bola ovplyvnená najmä nedostatkom kvalifikovaného personálu alebo nedostatkom finančných prostriedkov na zabezpečenie opatrovateľskej služby. Uvedený stav ovplyvnilo aj ukončenie národného projektu „Podpora opatrovateľskej služby“; od mája do konca roku 2018 jedna samospráva neposkytovala opatrovateľskú službu.

3.2.1 Všeobecne záväzné nariadenia neboli v súlade so zákonom

Kontrolou bolo preverené stanovenie a spôsob výpočtu úhrady za poskytovanie opatrovateľskej služby, ktoré boli upravené vo VZN. V zmysle zákona o obecnom zriadení nariadenia obcí vo veciach samosprávy nesmeli byť v rozpore s Ústavou SR, ústavnými zákonmi a zákonmi.

Kontrolou bolo zistené, že v 11 kontrolovaných subjektoch nebolo VZN v súlade so zákonom o obecnom zriadení.

V piatich prípadoch bol vo VZN negatívne vymedzený okruh osôb, ktorým nemožno poskytovať opatrovateľskú službu – osoby s vážnymi psychickými poruchami, ktoré by svojím konaním a správaním mohli ohrozovať iné osoby. Zákon o sociálnych službách presne špecifikuje komu opatrovateľskú službu nemožno poskytnúť, pričom obce nemôžu cestou VZN takéto negatívne vymedzenie, dané taxatívne zákonom, rozširovať.

Z dôvodu zabezpečenia ochrany príjmu tých prijímateľov sociálnych služieb, ktorých príjmy sú veľmi nízke, sa od 1. januára 2018 zvýšila suma povinného zostatku z príjmu prijímateľa sociálnej služby po zaplatení úhrady za opatrovateľskú službu z výšky najmenej 1,4 na 1,65-násobok sumy životného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu. V šiestich kontrolovaných subjektoch samosprávy nereagovali na túto zmenu úpravou príslušných VZN. Tieto boli od roku 2018 v rozpore so zákonom o obecnom zriadení.

Špecifickým prípadom bola obec, ktorá v zmysle prijatého VZN poskytovala príspevok opatrovanej osobe, ktorá ho mala použiť na úhradu služby inému poskytovateľovi opatrovateľskej služby. Takýto spôsob financovania však bol v rozpore so zákonom, pretože obec bola povinná poskytovať príspevok neverejnemu poskytovateľovi (ak takého poskytovateľa obec požiada o zabezpečenie služby) a nie priamo opatrovanému. Obec takto uhradila príspevok štyrom opatrovaným osobám v celkovej sume 7 907 eur, čím došlo k porušeniu finančnej disciplíny.

V ďalších štyroch prípadoch samosprávy pri poskytovaní opatrovateľskej služby nepostupovali v súlade so svojimi VZN pre túto oblasť. Napríklad bola uzatvorená zmluva o poskytovaní sociálnej služby bez právoplatného rozhodnutia o odkázanosti na poskytovanie sociálnej služby, nesprávne nastavenie termínu úhrady v zmluvách o poskytovaní sociálnej služby, obec nevedla písomnú evidenciu žiadosti o poskytnutie opatrovateľskej služby v zmysle VZN.

Preverením bolo zistené, že až 16 samospráv definovalo vo VZN podmienky poskytnutia opatrovateľskej služby tak, že **zúžilo rozsah hodín opatrovania** len počas pracovných hodín v pracovných dňoch. Aj keď obmedzenie prevádzkového času obcou nie je v rozpore so zákonom, **obce by mali priebežne prehodnocovať nastavenie prevádzkového času** nimi poskytovanej opatrovateľskej služby. Takto by **pružne reagovali na požiadavky prijímateľov** a cieľových skupín osôb odkázaných na poskytovanie opatrovateľskej služby, ktoré sa môžu meniť v čase. Na napĺňanie tohto záväzku mali slúžiť komunitné plány sociálnych služieb. **Aj toto je dôsledok nedostatočného komunitného plánovania, ktoré nezohľadňovalo požiadavky obyvateľov.**

3.2.2 Finančná podpora neverejných poskytovateľov sociálnych služieb

Ak obec nebola schopná zabezpečiť sociálnu službu podľa výberu žiadateľa, mala ju zabezpečiť u iného poskytovateľa tejto služby. V prípade, že obec požiadala neverejného poskytovateľa o zabezpečenie služby, bola povinná mu poskytovať finančný príspevok na prevádzku.

Požiadavky na zabezpečenie opatrovateľskej služby u neverejného poskytovateľa evidovali len dve samosprávy, ktoré aj poskytovali finančný príspevok na prevádzku v zmysle zákona. V ostatných prípadoch avizovali samosprávy nezáujem občanov o zabezpečenie opatrovateľskej služby u neverejného poskytovateľa. Na základe údajov vyžiadovaných od neverejných poskytovateľov bolo zistené, že z celkového počtu 828 novoprijatých klientov v rokoch 2017 až 2019 požiadala neverejného poskytovateľa o zabezpečenie služby obec len v 111 prípadoch (príspevok nebol poskytnutý len v jednom prípade). V ostatných prípadoch (713) požiadal o zabezpečenie služby priamo klient, pričom v 179 prípadoch bol poskytnutý príspevok na prevádzku. Vo zvyšných 534 prípadoch nebol poskytnutý finančný príspevok zo strany obce, pričom dôvody neposkytnutia boli: **neochota obcí (149)**, zapojenie neverejného poskytovateľa do projektu EÚ (309), bez uvedenia dôvodu (76). V štyroch prípadoch neboli poskytnuté dostatočné informácie.

Súčasná legislatívna úprava vytvára povinnosť obce uhrádzať finančný príspevok len vtedy, ak sama obec požiadala neverejného poskytovateľa o zabezpečenie služby. **Systém postavený na ochote/neochote samospráv** požiadať o zabezpečenie služby neverejného poskytovateľa, núti obyvateľov odkázaných na pomoc iných osôb uhrádzať všetky náklady spojené s poskytovaním služby. **Pre žiadateľa tak môže byť pobytová služba z dôvodu finančnej podpory zo strany ministerstva ekonomicky výhodnejšia, čo je protikladom filozofie deinštitucionalizácie sociálnych služieb.**

Informácie o stave a vývoji sociálnej situácie obyvateľstva na Slovensku na základe ekonomických ukazovateľov, získaných zo štátnych štatistických zisťovaní poskytuje Správa o sociálnej situácii obyvateľstva SR, ktorú každoročne pripravuje ministerstvo. Z výsledkov kontrol vyplynulo, že v kontrolovanom období boli vo väčšine prípadov (z 24 subjektov boli nedostatky zistené v 18 prípadoch) nekorektne vyplnené údaje v ročných výkazoch o vybraných druhoch sociálnych služieb pre obce. Prevažne išlo o nesprávne údaje o príjmoch z poskytovania opatrovateľskej služby, bežných výdavkoch a počte zamestnancov poskytujúcich opatrovateľskú službu. Tieto informácie ministerstvo ale aj iné zainteresované strany pritom využívajú aj ako podklad na koncepcnú, riadiacu a koordinačnú činnosť v tejto oblasti.

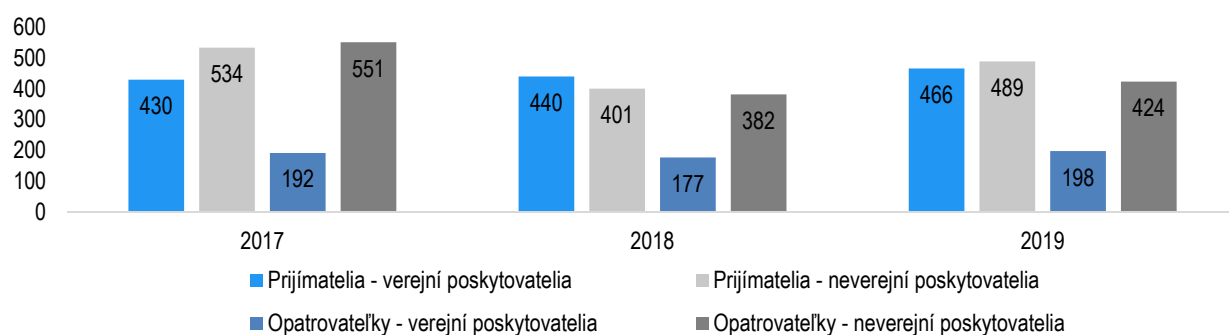
Pretože priama verifikácia zozbieraných údajov nie je z dôvodu veľkého počtu obcí v rámci SR možná, existuje riziko, že ministerstvom **zverejnené údaje, nie sú korektné a neposkytujú reálny obraz o stave opatrovateľskej služby na Slovensku.**

3.2.3 Vplyv finančných zdrojov EÚ na zvýšenie dostupnosti opatrovateľskej služby

Zabezpečenie dostupnosti sociálnych služieb v súlade s potrebami občanov je jednou z národných priorít rozvoja sociálnych služieb, ktorá bola realizovaná aj cez projektové iniciatívy financované z európskych štrukturálnych a investičných fondov. Od roku 2014 bolo alokovaných do podpory opatrovateľskej služby celkom 141 mil. eur cez jednotlivé európske projektové zdroje.

Možnosť zapojiť sa do niektorého z projektov zameraných na podporu opatrovateľskej služby využilo celkom 14 kontrolovaných samospráv a osem vybraných neverejných poskytovateľov. Verejní poskytovatelia tak z európskych zdrojov refinancovali v priemere 23 % z celkových výdavkov na opatrovateľskú službu. V prípade neverejných poskytovateľov tento podiel predstavoval v priemere až 52 %. **Napriek zapojeniu samospráv do projektov zameraných na podporu opatrovateľskej služby nedošlo v tomto období k výraznému nárastu počtu prijímateľov.** V prípade neverejných poskytovateľov opatrovateľskej služby došlo v roku 2018 k poklesu prijímateľov, ktorý súvisel s ukončením aktivít v rámci národného projektu ku koncu apríla 2018 a nedostatočnou nadväznosťou ďalších projektov na zabezpečenie opatrovateľskej služby.

Graf 6 - Vývoj počtu prijímateľov a opatrovateliek poskytovateľov zapojených do projektov EÚ



Zdroj: spracované NKÚ SR z údajov kontrolovaných samospráv a neverejných poskytovateľov

Zapojenie kontrolovaných samospráv a neverejných poskytovateľov do projektov zameraných na podporu opatrovateľskej služby nemalo výrazný vplyv na zvýšenie počtu opatrovateliek v kontrolovanom období. U verejných aj u neverejných poskytovateľov tak došlo v roku 2018 k poklesu ich počtu v dôsledku ukončenia projektových aktivít a nedostatočnou nadväznosťou ďalších projektov. Po spustení dopytovo orientovaného projektu „Podpora opatrovateľskej služby“ bol v roku 2019 zaznamenaný opätovný nárast počtu opatrovateliek a prijímateľov. **Dostupnosť opatrovateľskej služby tak bola v období medzi jednotlivými projektmi financovanými z európskych zdrojov obmedzená.**

Uvedené skutočnosti poukazujú aj na fakt, že napriek výraznej podpore opatrovateľskej služby zo zdrojov európskych fondov nedošlo k výraznému zvýšeniu počtu opatrovateliek a opatrovaných, ale skôr k **udržiavaniu stavu**, kedy samosprávy finančné prostriedky z projektov využili na čiastočné alebo úplné zníženie vlastných výdavkov na opatrovateľskú službu.

Projekty na podporu opatrovateľskej služby **reálne zvýšili dostupnosť tejto služby len v čase realizácie projektu**. Vzhľadom na mieru závislosti poskytovateľov opatrovateľskej služby od finančných prostriedkov z európskych fondov vzniká riziko výrazného zníženia dostupnosti opatrovateľskej služby v prípade ukončenia podpory z európskych zdrojov.

Zdroje z európskych fondov by mali byť zo strany štátu alokované predovšetkým na zmenu nastavenia systému poskytovania opatrovateľskej služby, nie len na úhradu miezd opatrovateľiek.

3.3 UDRŽATEĽNOSŤ FINANCOVANIA OPATROVATEĽSKEJ SLUŽBY

Poskytovanie opatrovateľskej služby obcami je priamo viazané na finančné zdroje poukázané samosprávam z podielových daní. **Keďže sa na poskytovanie opatrovateľskej služby nevzťahuje finančná podpora z rozpočtovej kapitoly ministerstva, miestna samospráva, ako nositeľ originálnej pôsobnosti v poskytovaní a financovaní opatrovateľskej služby, mala zabezpečiť dostatočné zdroje financovania opatrovateľskej služby v požadovanom rozsahu a kvalite.**

Udržateľnosť financovania opatrovateľskej služby bola pre potreby kontroly posúdená na základe analýzy stavu a vývoja zdrojov a výdavkov na jej financovanie, či už z vlastných zdrojov obce alebo spolufinancovaním s európskou podporou.

3.3.1 Vývoj príjmov a výdavkov kontrolovaných subjektov a neverejných poskytovateľov

Celkové výdavky verejných poskytovateľov mali každoročne stúpajúcu tendenciu. Najvýznamnejšou časťou výdavkov boli mzdy zamestnancov, ktoré tvorili každý rok priemerne 90 % výdavkov. Vplyv na rast výdavkov mal jednak mierne sa zvyšujúci počet opatrovateľiek, súvisiaci s nárastom počtu prijímateľom, ako aj rast priemernej mesačnej mzdy. Príjmy z úhrad od prijímateľov v roku 2019 predstavovali sumu viac ako 444 tisíc eur (nárast o 15 % oproti roku 2017). Napriek tomu, že príjmy z úhrad boli v roku 2019 vyššie než v predchádzajúcich rokoch, pokryli len 14 % výdavkov, zatiaľ čo v roku 2017 tvoril tento podiel 16 %. Rozdiel príjmov a výdavkov museli obce a mestá uhradiť z vlastných rozpočtov, prípadne z finančných prostriedkov EÚ.

V prípade neverejných poskytovateľov došlo v roku 2018 k poklesu výdavkov na úroveň necelých 2,5 mil. eur (pokles o 41 % oproti roku 2017), čo súviselo s poklesom počtu opatrovateľiek v dôsledku ukončenia projektových aktivít. V roku 2019 došlo k nárastu výdavkov na úroveň viac ako 3,6 mil. eur. Najvýznamnejšou časťou výdavkov boli rovnako ako u verejných poskytovateľov výdavky na mzdy zamestnancov opatrovateľskej služby, ktoré tvorili priemerne 87 %. Príjmy z úhrad od prijímateľov pokryli v rokoch 2017 až 2019 v priemere 28 % výdavkov na opatrovateľskú službu. Výrazný podiel na krytí výdavkov mali finančné prostriedky EÚ. Tieto zdroje krytia pokryli 68 % výdavkov v roku 2017, resp. 40 % v roku 2019. **Nerovnomerný vývoj na strane výdavkov na zabezpečenie opatrovateľskej služby a zdrojov ich krytia u neverejných poskytovateľov poukazuje na riziká spojené so súčasným systémom financovania sociálnych služieb primárne naviazaného na finančné prostriedky čerpané v rámci projektových aktivít z európskych zdrojov.** Prehľad príjmov a výdavkov verejných a neverejných poskytovateľov je uvedený v prílohe č. 1.

3.3.2 Analýza zdrojov príjmov kontrolovaných subjektov a neverejných poskytovateľov

Zabezpečovanie opatrovateľskej služby je financované z výnosu dane z príjmov, poukázaných samospráve. Výnos dane sa rozdeľuje samosprávam, okrem iných parametrov, aj vo výške **5 % podľa počtu obyvateľov obce, ktorí dovърšili vek 62 rokov, s trvalým pobytom na území obce.**

NKÚ SR na účel tejto kontroly preveril alokovanie zdrojov z podielových daní do sociálnej oblasti a zároveň na poskytovanie opatrovateľskej služby. Príjmy z výnosu daní, ktoré boli poukázané kontrolovaným samosprávam v rokoch 2017 až 2019 mali rastúci trend. Kým v roku 2017 to bolo 40 mil. eur, v roku 2019 už výnos dane z príjmov predstavoval 49,3 mil. eur. Výdavky na zabezpečenie opatrovateľskej služby za všetky kontrolované samosprávy v roku 2017 predstavovali 8 % z výnosu dane. V roku 2018 došlo k miernemu poklesu podielu výdavkov na opatrovateľskú službu na výnose dane na 6 %, avšak v roku 2019 tento podiel dosiahol necelých 9 %.

Pri interpretácii týchto údajov je potrebné zohľadniť fakt, že až 14 samospráv čerpalo finančné prostriedky z európskych zdrojov. Na tento účel bola vyhodnotená alokácia zdrojov z podielových daní na zabezpečenie opatrovateľskej služby samostatne pre subjekty, ktoré boli zapojené do projektov na podporu opatrovateľskej služby a pre subjekty, ktoré financovali poskytovanie opatrovateľskej služby len z vlastných zdrojov.

Tabuľka 2 - Podiel výdavkov na sociálne služby na výnose dane z príjmov

	Podiel výdavkov na sociálne služby na výnose dane		
	Rok 2017	Rok 2018	Rok 2019
Samosprávy, ktoré neboli zapojené do projektov EÚ	4 %	4 %	4 %
Samosprávy, ktoré boli zapojené do projektov EÚ	13 %	9 %	14 %

Zdroj: spracované NKÚ SR z údajov kontrolovaných samospráv.

Tabuľka 3 - Podiel výdavkov na opatrovateľskú službu na výnose dane z príjmov

	Podiel výdavkov na opatrovateľskú službu na výnose dane		
	Rok 2017	Rok 2018	Rok 2019
Samosprávy, ktoré neboli zapojené do projektov EÚ	3 %	3 %	3 %
Samosprávy, ktoré boli zapojené do projektov EÚ	11 %	8 %	13 %

Zdroj: spracované NKÚ SR z údajov kontrolovaných samospráv.

Samosprávy, ktoré boli zapojené do projektov EÚ zameraných na podporu opatrovateľskej služby boli schopné alokovať výrazne viac prostriedkov na jej zabezpečenie. Na druhej strane, samosprávy, ktoré financovali poskytovanie opatrovateľskej služby z vlastných zdrojov, dokázali zabezpečiť financovanie rovnomerne. Zdroje, ktoré boli samosprávy schopné alebo ochotné alokovať z vlastných zdrojov na zabezpečenie opatrovateľskej služby (v priemere 3 %), boli podstatne nižšie, ako u subjektov, ktoré sa zapojili do projektov EÚ. Uvedený fakt poukazuje na to, že financovanie opatrovateľskej služby bolo vo významnej miere naviazané na projektové európske zdroje. V prípade ukončenia podpory opatrovateľskej služby z európskych zdrojov tak vzniká riziko nedostatočnej angažovanosti samospráv v poskytovaní a financovaní opatrovateľskej služby z vlastných zdrojov.

Zvýšenie angažovanosti samospráv v oblasti financovania opatrovateľskej služby v dlhodobom horizonte bez opatrení štátu smerujúcich k systematickej finančnej podpore tejto služby pravdepodobne nebude možné.

**Deinštitucionalizácia sociálnych služieb nebude dosiahnuteľná bez zmeny nastavenia systému poskytovania sociálnych služieb tak, aby bolo motivované poskytovanie terénnych a ambulatných sociálnych služieb pred po-
bytovými.**

3.3.3 Analýza ekonomicky oprávnených nákladov

EON sú náklady poskytovateľa sociálnej služby (napr. mzdy, poistné, odvody, tovary a služby a iné) na odborné, obslužné a ďalšie činnosti, ktoré je poskytovateľ pre daný druh sociálnej služby povinný vykonávať. Na základe preverenia týchto nákladov poskytovateľov opatrovateľskej služby bolo vyhodnotených, či zdroje financovania pokrývali náklady na poskytovanie opatrovateľskej služby.

Priemerné EON na jednu hodinu opatrovateľskej služby u verejných poskytovateľov mali v kontrolovanom období stúpajúci trend. Na uvedenom náraste nákladov sa podieľali hlavne mzdové prostriedky. Rýchlejšie tempo rastu nákladov v porovnaní s rastom výšky úhrady za opatrovateľskú službu malo za následok, že spoluúčasť klientov na EON sa znižovala, **čo vytváralo väčšie požiadavky na financovanie opatrovateľskej služby z vlastných zdrojov samospráv.** V prípade neverejných poskytovateľov bol vývoj EON ovplyvnený ukončením projektov financovaných z eurofondov.

Tabuľka 4 - Prehľad EON verejných a neverejných poskytovateľov

Ukazovateľ	Verejní poskytovatelia			Neverejní poskytovatelia		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Priemerné EON na hodinu (eur)	4,96	5,56	6,38	4,75	5,41	5,11
Priemerná hodinová úhrada klienta (eur)	0,92	0,94	1,03	1,64	2,05	1,82
Spoluúčasť klienta na EON (%)	18,55	16,91	16,14	34,53	37,89	35,62

Zdroj: spracované NKÚ SR z údajov kontrolovaných samospráv a neverejných poskytovateľov

3.3.4 Rozsah poskytovanej opatrovateľskej služby

Pre potreby vyhodnotenia dostatočnosti zdrojov financovania na poskytovanie opatrovateľskej služby bolo preverené, či samosprávy zabezpečovali dostupnosť opatrovateľskej služby pre žiadateľov v rozsahu, ktorý zodpovedal ich stupňu odkázanosti podľa rozhodnutia o odkázanosti na sociálnu službu. **V rokoch 2017 až 2019 zabezpečili verejní poskytovatelia opatrovateľskú službu spolu 571 novým prijímateľom, pričom bola poskytnutá v rozsahu, ktorý zodpovedal aspoň minimálnemu rozsahu podľa stupňa odkázanosti len 77 prijímateľom. V ostatných prípadoch bola opatrovateľská služba poskytnutá v nižšom rozsahu, ako bol priemerný rozsahu podľa stupňa odkázanosti.** Ako hlavný dôvod poskytnutia služby v nižšom rozsahu uvádzali samosprávy návrh žiadateľov a zabezpečenie služby rodinou.

V 33 prípadoch bol ako dôvod uvedený nedostatok opatrovateliek a v desiatich prípadoch to bol z dôvodu pracovného úväzku opatrovateľky, súvisiaceho pravdepodobne z nedostatkom finančných zdrojov na zabezpečenia väčšieho počtu opatrovateliek.

Neverejní poskytovatelia v rovnakom období poskytli opatrovateľskú službu 828 novým klientom, pričom len 295 prijímateľom bola poskytnutá v rozsahu, ktorý zodpovedal aspoň minimálnemu rozsahu podľa stupňa odkázanosti. Ako najčastejší dôvod poskytnutia služby v nižšom rozsahu bol rovnako ako u verejných klientov uvádzaný návrh klienta, resp. zabezpečenie služieb rodinou. Poskytnutie služby v nižšom rozsahu bolo z dôvodu nedostatku opatrovateliek v 30 prípadoch.

Tabuľka 5 - Podiel prijímateľov podľa stupňa odkázanosti osoby na pomoc inej osoby

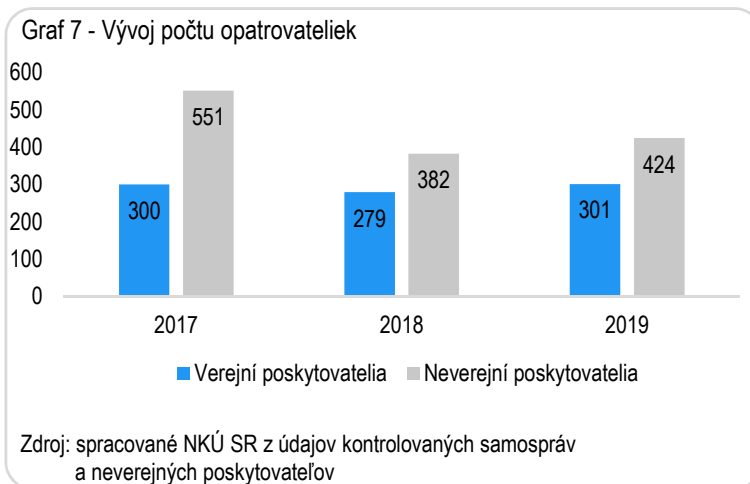
Stupeň odkázanosti (priemerný rozsah odkázanosti; hod./deň)	Podiel prijímateľov, ktorým bola služba poskytnutá aspoň v min. rozsahu podľa stupňa odkázanosti	
	Verejní poskytovatelia	Neverejní poskytovatelia
II. (2 - 4)	43%	71%
III. (4 - 6)	19%	50%
IV. (6 - 8)	14%	51%
V. (8 - 12)	11%	67%
VI. (viac ako 12)	0%	7%

Zdroj: spracované NKÚ SR z údajov kontrolovaných samospráv a neverejných poskytovateľov.

Z údajov uvedených v tabuľke vyplýva, že neverejní poskytovatelia zabezpečovali opatrovateľskú službu jednotlivým prijímateľom vo **väčšom rozsahu** než verejní poskytovatelia, **a to napriek vyššej priemernej hodinovej úhrade** za opatrovateľskú službu. **Uvedené fakty otvárajú otázku relevantnosti údajov prezentovaných samosprávami o nezáujme občanov o poskytovanie opatrovateľskej služby vo väčšom rozsahu.**

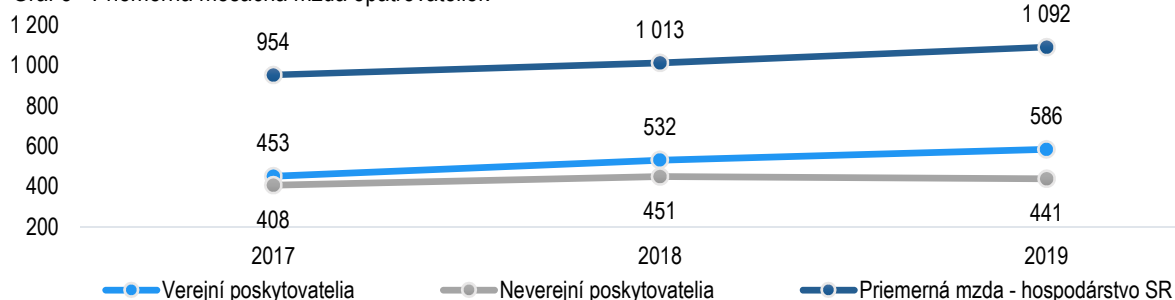
3.3.5 Vývoj personálnych kapacít

Vývoj personálnych kapacít verejných poskytovateľov opatrovateľskej služby v rokoch 2017 až 2019 napriek podpore z európskych zdrojov nebol výrazný. V roku 2018 došlo k miernemu poklesu počtu opatrovateliek, avšak v roku 2019 už bol ich počet na úrovni roku 2017, a to 300 opatrovateliek. V prípade neverejných poskytovateľov došlo v roku 2018 k výraznejšiemu poklesu počtu opatrovateliek na 382. V roku 2019 bol zaznamenaný nárast počtu opatrovateliek na 424, čo však bol stále nižší počet zamestnaných opatrovateliek než v roku 2017. Vývoj počtu opatrovateliek u neverejných poskytovateľoch poukazuje na vyššiu mieru naviazanosti na európske zdroje.



Adekvátne finančné ohodnotenie opatrovateliek je predpokladom udržateľnosti dostupnosti opatrovateľskej služby. Kontrolou preto bolo vyhodnotené priemerné mzdové ohodnotenie opatrovateliek. Pre potreby kontroly bola priemerná mesačná mzda vypočítaná ako podiel mzdových nákladov vrátane všetkých príplatkov a odmien bez poistného a odvodov a ročného počtu opatrovateliek prepočítaný na plný mesačný pracovný čas. Vývoj priemernej mesačnej mzdy zobrazuje nasledujúci graf.

Graf 8 - Priemerná mesačná mzda opatrovateliek



Zdroj: spracované NKÚ SR z údajov kontrolovaných samospráv a neverejných poskytovateľov

Nedostatočné mzdové ohodnotenie približujúce sa k minimálnej mzde môže mať výrazný vplyv na zabezpečenie dostatku kvalifikovanej opatrovateľskej služby.

Z verejne dostupných informácií vyplýva, že na Slovensku je dlhodobý nedostatok opatrovateliek. Na základe údajov získaných NKÚ SR bolo zistené, že v decembri 2019 bolo evidovaných 2 209 uchádzačov o zamestnanie, ktorí pred evidenciou vykonávali prácu v oblasti opatrovateľskej služby a 2 585 uchádzačov o zamestnanie, ktorí mali vyštudovaný odbor vhodný pre zamestnanie v opatrovateľskej službe. Navyše, podľa získaných údajov bolo v roku 2019 celkovo 2 602 absolventov dennej formy štúdia stredných a vysokých škôl, spĺňajúcich kvalifikačné predpoklady pre výkon opatrovateľskej služby (vrátane absolventov pokračujúcich v štúdiu)³. Uvedený stav vyžaduje prijatie urýchlených opatrení (legislatívnych a iných), ktoré by pomohli zatriktívniť prácu opatrovateľky.

3.4 KONTROLA A ÚČINNOSŤ PLNENIA CIEĽOV PRI POSKYTOVANÍ OPATROVATEĽSKEJ SLUŽBY

Kontrolou bolo preukázané, že z 24 kontrolovaných subjektov nemala polovica zadefinovaný spôsob výkonu kontroly v oblasti poskytovania opatrovateľskej služby v žiadnom internom predpise. V prípade výkonu kontroly zo samospráv išlo vo väčšine prípadov o kontrolu hospodárnosti, účinnosti a efektívnosti pri vynakladaní finančných prostriedkov z rozpočtu mesta na opatrovateľskú službu. Kontrolu zameranú na zistenie reálneho stavu poskytovania opatrovateľskej služby, spokojnosti klientov s poskytovanou službou a s tým spojený výkon opatrovateliek vedelo preukázať len 14 kontrolovaných subjektov.

V období rokov 2017 – 2019 bola zo strany prokuratúry vykonaná previerka stavu zákonnosti a postupu rozhodovania orgánov verejnej správy v 13 kontrolovaných subjektoch. V desiatich prípadoch boli zistené nedostatky v súvislosti s posudkovou činnosťou, keď jednotlivé posudky (zdravotný, sociálny) a posudky o odkázanosti na sociálnu službu neobsahovali všetky povinné náležitosti. V dvoch prípadoch, napriek upozorneniam prokurátora neboli prijaté opatrenia. Kontrolou bolo zistené, že naďalej boli vyhotovované posudky o odkázanosti na sociálnu službu bez náležitostí stanovených v zákone o sociálnych službách.

Zákon o sociálnych službách zaviedol pre poskytovateľov sociálnej služby povinnosť plniť podmienky kvality poskytovanej sociálnej služby, ktorých úlohou je prispievať k lepšiemu postaveniu záujemcov a užívateľov sociálnych služieb a k celkovému zvyšovaniu kvality poskytovaných služieb. Poskytovateľ sociálnej služby bol následne povinný s podmienkami spracovanými v súlade so zákonom oboznámiť svojich zamestnancov a prijímateľov. Kontrola preukázala, že **len šiesti poskytovatelia mali podmienky kvality ustanovené v interných dokumentoch, čo spochybňuje pripravenosť poskytovateľov opatrovateľskej služby na plnenie podmienok kvality.**

Zabezpečovanie supervízie, ku ktorej poskytovateľa sociálnej služby zaväzuje zákon, sa považuje za kľúčové z hľadiska budovania a udržiavania kvalitnej sociálnej služby pre prijímateľov a rovnako aj pre zabezpečovanie kvalitných podmienok pre prácu zamestnancov. Supervíziu **realizovalo len šesť** kontrolovaných poskytovateľov.

Zákon o sociálnych službách okrem iného upravuje výkon dohľadu nad poskytovaním sociálnych služieb, ktorý vykonáva ministerstva ako aj hodnotenie kvality poskytovaných služieb. Výkon pôsobnosti ministerstva v oblasti hodnotenia podmienok kvality poskytovaných sociálnych služieb sa legislatívnou zmenou **posunul z 1.1.2019 na 1.9.2019 so zámerom vytvoriť dostatočný časový priestor pre odbornú prípravu na túto odbornú činnosť.**

³ Zdroj: TRESIMA Bratislava.

Od roku 2017 do ukončenia kontroly v júli 2020 bol zo strany ministerstva vykonaný dohľad nad poskytovaním sociálnych služieb len u jedného neverejného poskytovateľa. Hodnotenie plnenia podmienok kvality poskytovaných služieb ministerstvo nevykonalo ani u jedného z 24 verejných a ôsmich neverejných poskytovateľov. Podľa údajov zverejnených v Správe o sociálnej situácii obyvateľstva SR začalo v roku 2019 ministerstvo hodnotenie kvality v štyroch prípadoch, pričom kontrola nebola ukončená. Výkon hodnotenia podmienok kvality pri poskytovaní sociálnych služieb zo strany ministerstva môže mať výrazný vplyv na zvýšenie kvality poskytovaných služieb.

3.4.1 Je systém zabezpečenia opatrovateľskej služby funkčný?

Účinnosť opatrení na zabezpečenie poskytovania sociálnych služieb vychádza z poznania skutočného stavu potrieb cieľovej skupiny v procese plánovania. Aby sa dali stanovené ciele dosiahnuť jednoduchšie, je dôležité, aby boli formulované v zmysle všeobecných princípov a rešpektujúce zásady konkrétnosti, merateľnosti, dosiahnuteľnosti, reálnosti a časového ohraničenia. Výsledky kontroly poukazujú na viaceré nedostatky, identifikované vo fáze plánovania, implementácie, ako aj hodnotenia aktivít, cieľov pri zabezpečovaní poskytovania opatrovateľskej služby.

Vykonanou kontrolou bolo zistené, že proces plánovania vykazoval vo viacerých kontrolovaných subjektoch zásadné nedostatky. Medzi tieto patrila absencia akejkolvek plánovacej dokumentácie pre kontrolovanú oblasť. V prípade, že dokumenty boli vypracované, tieto vo väčšine prípadov nespĺňali základné požiadavky definované zákonom. Chýbala analýza požiadaviek prijímateľov sociálnych služieb, ciele a priority rozvoja sociálnych služieb ako aj časové plány – harmonogramy realizácie. Absencia týchto náležitostí nebola iba legislatívnym nedostatkom, mala zásadný vplyv na funkčnosť systému, ktorý týmto nemohol v plnej miere reflektovať na požiadavky cieľovej skupiny. Aktivity v uvedenej oblasti v niektorých prípadoch nepredstavovali systematickú a plánovanú činnosť, boli vykonávané ad hoc. Vypracovanie komunitného plánu bolo pre väčšinu kontrolovaných subjektov viac formálnym aktom, než dokumentom, účelom ktorého je identifikovať požiadavky a potreby obyvateľov a na základe týchto prijímať adekvátne opatrenia.

Výhrady k spoľahlivosti informácií v komunitných plánoch boli konštatované aj zo strany samosprávnych krajov, V prípadoch vypracovania komunitného plánu externou spoločnosťou, tieto vykazovali podobné nedostatky ako komunitné plány vypracované obcou.

Dostupnosť opatrovateľskej služby z časového hľadiska bola podľa údajov o poskytnutí služby od podania žiadosti zabezpečená. Napriek tomu nebolo možné spoľahlivo určiť, koľkým klientom nebola služba poskytnutá, a to z dôvodu absencie informácií o nevybavených žiadostiach. Problematickou bola aj participácia samospráv na financovaní služby, poskytovanej neverejnými poskytovateľmi. Dodatočné finančné prostriedky nemali výrazný vplyv na dostupnosť služby, slúžili predovšetkým na zníženie vlastných nákladov poskytovateľa. Disproporcie tiež boli identifikované v rozsahu poskytovania služieb medzi neverejnými a verejnými poskytovateľmi.

Vágne formulovanie cieľov znemožňovalo ich dôsledné vyhodnotenie a v prípade nedostatkov prijímanie vhodných opatrení. V komunitných plánoch síce bol zadaný spôsob vyhodnocovania plnenia plánu, ale vo väčšine prípadoch sa to nevykonávalo. Iba časť kontrolovaných subjektov mala zadaný výkon kontroly v oblasti opatrovateľskej služby, ako aj záväzky vyplývajúce z povinnosti plniť podmienky kvality.

V nominálnom vyjadrení bol z 24 kontrolovaných subjektov systém zabezpečenia opatrovateľskej služby v šiestich prípadoch vyhodnotený ako účinný, v 17 prípadoch ako čiastočne účinný a v jednom prípade ako neúčinný.

V dôsledku absencie komplexných postupov v oblasti plánovania zabezpečenia sociálnych služieb, ktoré následne ovplyvňovali samotnú implementáciu aktivít, ale aj v dôsledku absencie postupov pre kontrolu a hodnotenie neboli činnosti kontrolovaných subjektov vyhodnotené ako dostatočné. Nedostatky mali vplyv na presnosť, úplnosť a spoľahlivosť vykonávaných procesov a získavaných informácií. Účinnosť systému nebola v kontrolovanom období zabezpečená v plnom rozsahu.

Nedostatky identifikované kontrolou NKÚ SR poukazujú na potrebu zabezpečenia a funkčnosti účinných nástrojov na ochranu základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb v oblasti sociálnych služieb.

ODPORÚČANIA:

Na základe výsledkov kontroly NKÚ SR predkladá na účely riešenia nedostatkov nasledovné odporúčania.

Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky

1. Z dôvodu zabezpečenia kvality údajov, ktoré budú vykazované v informačnom systéme sociálnych služieb, zaviesť legislatívnou zmenou povinnosť evidencie čakateľov na poskytnutie opatrovateľskej služby.

2. Zároveň stanoviť povinnosť pre štatutárny orgán obce prerokovať minimálne raz ročne v obecnom zastupiteľstve informáciu o sociálnej situácii obyvateľstva a stave sociálnych služieb poskytovaných obcou.
3. Vykonávať verifikáciu vybranej vzorky predložených ročných výkazov o vybraných druhoch sociálnych služieb pre obce a na základe toho prispôbovať metodické usmernenia tak, aby samosprávy dokázali korektne vyplniť požadované údaje.
4. Významne zvýšiť počet hodnotení kvality poskytovaných služieb.
5. Pri vyhodnocovaní napĺňania národných priorít rozvoja sociálnych služieb zhodnotiť objem vykazovaných finančných prostriedkov, ktoré samosprávy alokujú na poskytovanie sociálnych služieb pre občanov. Zároveň zväziť, či takto nastavený systém umožňuje malým samosprávam plniť povinnosti v oblasti sociálnych služieb v adekvátnej kvalite.

Verejným poskytovateľom opatrovateľskej služby

1. Na zlepšenie činnosti v oblasti poskytovania sociálnych služieb určiť v komunitnom pláne konkrétne, merateľné reálne splniteľné ciele a priority v oblasti opatrovateľskej služby, a pravidelne ich vyhodnocovať v lehotách a spôsobom stanoveným v komunitnom pláne.
2. Efektívnejšie nastavenie spôsobu výkonu kontroly v oblasti poskytovania opatrovateľskej služby zo strany samospráv.
3. Z dôvodu povinnosti plniť podmienky kvality poskytovanej sociálnej služby zväziť vypracovanie postupov v oblasti kvality poskytovania služieb.
4. Zverejňovať na webovej stránke obce informácie o opatrovateľskej službe v jednoduchej a zrozumiteľnej forme.
5. Priebežne prehodnocovať nastavenie prevádzkového času poskytovania opatrovateľskej služby tak, aby jej poskytovanie reagovalo pružne na požiadavky prijímateľov opatrovateľskej služby, ktoré sa môžu meniť v čase.

4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

Kontrolóri v priebehu výkonu kontroly aktívne komunikovali so všetkými kontrolovanými subjektmi, najmä pri zdokumentovaní jednotlivých zistení a pri formulácii záverov. Z celkového počtu 24 vykonaných kontrol boli nedostatky zistené v 22 subjektoch. Výsledky kontrol boli prerokované so štatutárnymi zástupcami kontrolovaných subjektov. Námietky voči pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení nevzniesol žiaden z kontrolovaných subjektov.

Kontrolované subjekty prijali na základe výsledkov jednotlivých kontrol celkom 114 opatrení na odstránenie zistených nedostatkov, ktoré boli písomne predložené NKÚ SR. Plnenie, resp. splnenie prijatých opatrení zo strany kontrolovaných subjektov bude NKÚ SR monitorovať a vyhodnocovať.

5 TÍM KONTROLÓROV

Kontrolu vykonalo 17 kontrolórov NKÚ SR zo všetkých siedmich expozitúr na území Slovenskej republiky. Kontrolnú akciu riadila expozitúra Prešov. Vedúcimi a členmi kontrolných skupín boli skúsení kontrolóri s dlhoročnou odbornou praxou v NKÚ SR, ako aj skúsenosťami s kontrolou v oblasti sociálnych služieb.

ZÁVER

NKÚ SR kontrolou fungovania opatrovateľskej služby poukázal na riziká a nedostatky, ktoré sú dôsledkom súčasného nastavenia systému sociálnych služieb.

V prvom rade ide o riziko nedostatočného financovania, ktoré je do veľkej miery závislé od prísunu financií z európskych projektov. NKÚ SR upozorňuje, že tieto zdroje boli využívané primárne na preplácanie platov opatrovateľiek, nie na financovanie systémových zmien. Projekty z EÚ tak zvýšili dostupnosť opatrovateľskej služby len krátkodobo, nezmenili však systém poskytovania opatrovateľskej služby. Aj v súčasnosti prebieha (do mája 2021) Národný projekt Podpora rozvoja a dostupnosti terénnej opatrovateľskej služby s alokáciou 5 mil. eur, ktorý však pomáha zabezpečiť opatrovateľskú službu len malým obciam do 1 000 obyvateľov.

Od roku 2014 bolo v rôznych projektoch celkovo vyčlenených 141 miliónov eur, no neprišlo k zásadnému navýšeniu počtu klientov – prijímateľov opatrovateľskej služby, ani opatrovateľiek. Kým totiž v roku 2017 pracovalo na Slovensku celkovo zhruba 9 200 opatrovateľiek, v roku 2019 to bolo už len 7 000. Počet prijímateľov bol u verejných poskytovateľov približne

stabilný na úrovni 13 tisíc klientov, no u neverejných došlo k poklesu zo 4 000 v roku 2017 na 2 800 v roku 2019. Za posledné roky nerastie ani kapacita v pobytových zariadeniach (graf č. 13 v prílohe). Na to už upozornil NKÚ SR pri kontrole zariadení pre seniorov na konci roku 2018.

Dôsledkom pretrvávania súčasného stavu bude miznutie neopakovateľných finančných zdrojov, akými zdroje z EÚ sú. Bez systémového riešenia financovania opatrovateľskej služby nastane tlak na verejný rozpočet do budúcnosti. V súvislosti s vyľudňovaním vidieka a demografickým vývojom hrozí, že obce nebudú mať dostatok financií na opatrovateľskú službu. Slovensko a obzvlášť malé samosprávy budú čeliť akútnej nepripravenosti vzhľadom na rýchlosť starnutia populácie.

Súčasný systém umožňuje samosprávam vyhnúť sa (spolu-) financovaniu opatrovateľskej služby, ak klient sám požiadava o túto službu neverejného poskytovateľa. Vzhľadom k zložitosti sociálnej legislatívy nie každý občan, odkázaný na pomoc iných však vie, aké sú jeho práva.

Kontrolóri tiež odporúčajú ministerstvu sociálnych vecí zaviesť povinnú evidenciu žiadostí a zlepšiť verifikáciu údajov, ktoré poskytujú samosprávy do výkazov. Nepresné informácie totiž majú vplyv aj na strategické plánovanie sociálnych služieb na centrálnej úrovni i na úrovni samosprávnych krajov.

Zistené nedostatky sú tiež zapríčinené nedostatočným a formálnym plánovaním na úrovni samospráv. Malo by byť záujmom najmä predstaviteľov obcí a miest, aby sa sociálne služby plánovali v súlade s potrebami ich obyvateľov. Komunitný plán nemá byť len dokumentom pre dokument, ale základným nástrojom plánovania rozvoja komunity. Samosprávne kraje, ktoré majú vo svojej pôsobnosti regionálny rozvoj, by mali s obcami lepšie komunikovať o tvorbe takýchto dokumentov.

Kontrolóri poukázali aj na nedostatočnú kontrolu kvality poskytovaných sociálnych služieb. Bez hodnotenia kvality nebude možné posúdiť, či bola klientovi služba poskytnutá v požadovanom rozsahu a kvalite. Nesprávnym poskytovaním služby napr. nekvalifikovanou opatrovatelkou hrozí, že klientovi poskytnutá pomoc jeho situáciu nezlepší.

Na základe zistených informácií NKÚ SR konštatuje, že systém poskytovania opatrovateľskej služby bol účinný len v šiestich prípadoch z 24 kontrolovaných subjektov. Celkovo má poskytovanie opatrovateľskej služby nedostatky a nie je zabezpečené v plnom rozsahu. Môže tak dochádzať k situáciám, keď práva občanov nie sú napĺňané. Aj v dôsledku rizika nedostatočného financovania hrozí, že tí, ktorí budú potrebovať pomoc, ju možno nedostanú. NKÚ SR preto považuje za potrebné zlepšiť dohľad nad dodržiavaním základných práv a slobôd v oblasti sociálnych služieb.

V súlade s Programovým vyhlásením vlády SR a závermi z kontrol samospráv vykonaných v minulosti, upozorňuje NKÚ SR na riziká spojené s prenosom kompetencií na samosprávy bez ohľadu na ich veľkosť. To otvára otázku, či sú malé samosprávy schopné realizovať výkon kompetencií v oblasti sociálnych služieb v adekvátnej kvalite a rozsahu vo vzťahu k požiadavkám občanov.

Kontrola poskytovania opatrovateľskej služby splnila svoj účel. Napriek zmenám legislatívy v roku 2018 NKÚ SR poukázal na absenciu komplexných postupov pri plánovaní zabezpečenia sociálnych služieb, ktoré následne ovplyvňovali samotnú implementáciu aktivít. Financovanie opatrovateľskej služby je výrazne naviazané na európske zdroje a jeho udržateľnosť bez systémových zmien bola vykonanou kontrolou vyhodnotená ako problematická.

KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
☎ +421 2 501 14 911 ✉ info@nku.gov.sk

ZÁVEREČNÚ SPRÁVU PREROKOVAL SENÁT NAJVYŠŠIEHO KONTROLNÉHO ÚRADU SR POD VEDENÍM PODPRESEDU ĽUBOMÍRA ANDRASSYHO DŇA 29. OKTÓBRA 2020.

PRÍLOHA Č. 1

Tabuľka 6 – Zoznam kontrolovaných subjektov

Počet obyvateľov	Názov kontrolovaného subjektu
do 2000	Obec Detvianska Huta
	Obec Oborín
	Obec Jasenica
	Obec Kráľová nad Váhom
	Obec Nitrianske Rudno
2001 - 4000	Obec Víťaz
	Obec Matúškovo
	Obec Topoľčianky
	Obec Lozorno
	Obec Lehota pod Vtáčnikom
4001 - 6000	Obec Ľubica
	Obec Veľké Úľany
	Obec Sučany
	Mesto Šaštín-Stráže
	Obec Skalité
6001 – 10 000	Mesto Krásno nad Kysucou
	Mesto Nová Baňa
	Mesto Hriňová
	Mesto Kráľovský Chlmec
	Mesto Svit
10 000 a viac	Mesto Štúrovo
	Mesto Stupava
	Mestská časť Košice-Sever
	Mestská časť Bratislava-Dúbravka

Zdroj: spracované NKÚ SR, ŠÚ SR

Tabuľka 7 - Zoznam neverejných poskytovateľov opatrovateľskej služby

Názov kontrolovaného subjektu	IČO	Názov kontrolovaného subjektu	IČO
DIAMANT J&D, n. o.	45743908	Prosocialia	42049229
Domov sv. Dominika	42085853	Spišská katolícka charita	35514221
EuProgres, n. o.	45745722	SYKORKA, n. o.	45747296
Istota, n. o.	37954903	Trnavská arcidiecézna charita	35602619

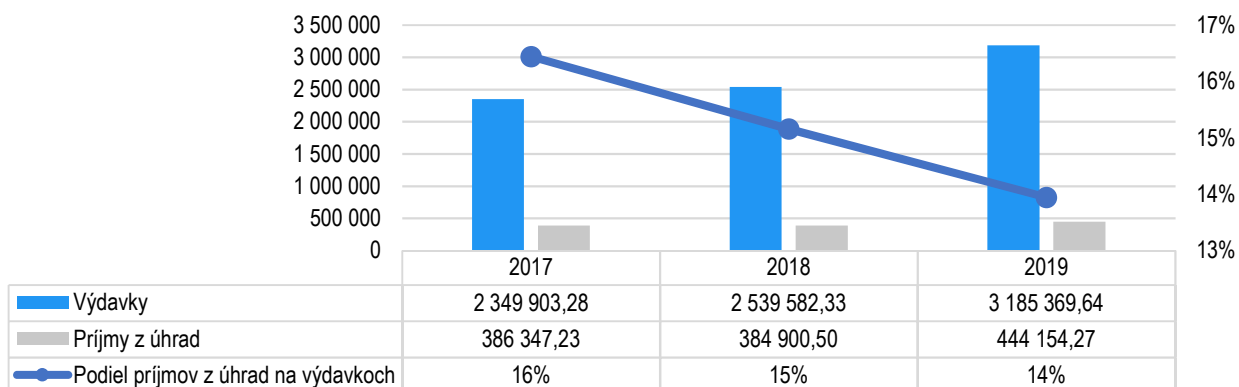
Zdroj: spracované NKÚ SR

Tabuľka 8 – Stupeň odkázanosti fyzickej osoby na pomoc inej fyzickej osoby

Stupeň	Priemerný rozsah odkázanosti (hod./deň)
I.	0
II.	2 – 4
III.	4 – 6
IV.	6 – 8
V.	8 – 12
VI.	viac ako 12

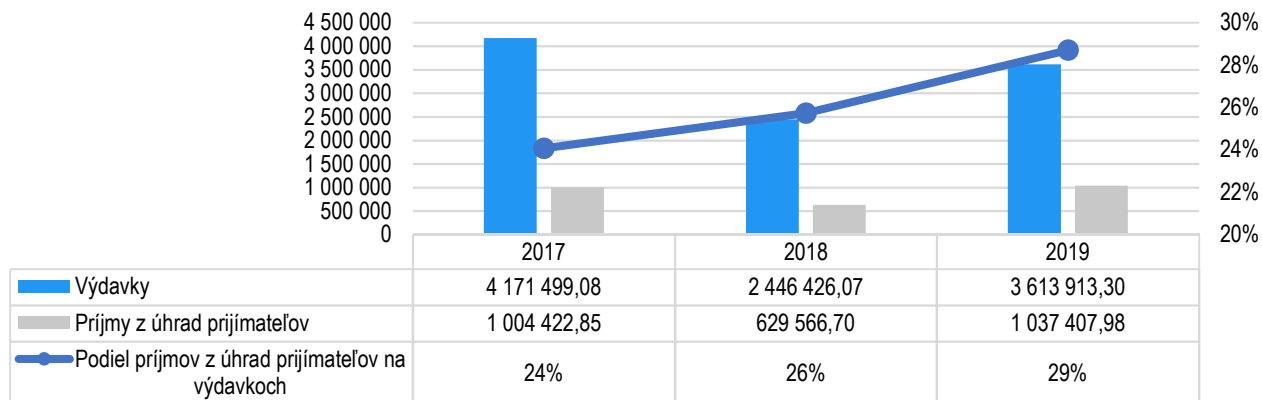
Zdroj: Príloha č. 3 zákona o sociálnych službách

Graf 9 - Vývoj príjmov a výdavkov kontrolovaných verejných poskytovateľov v rokoch 2017 - 2019



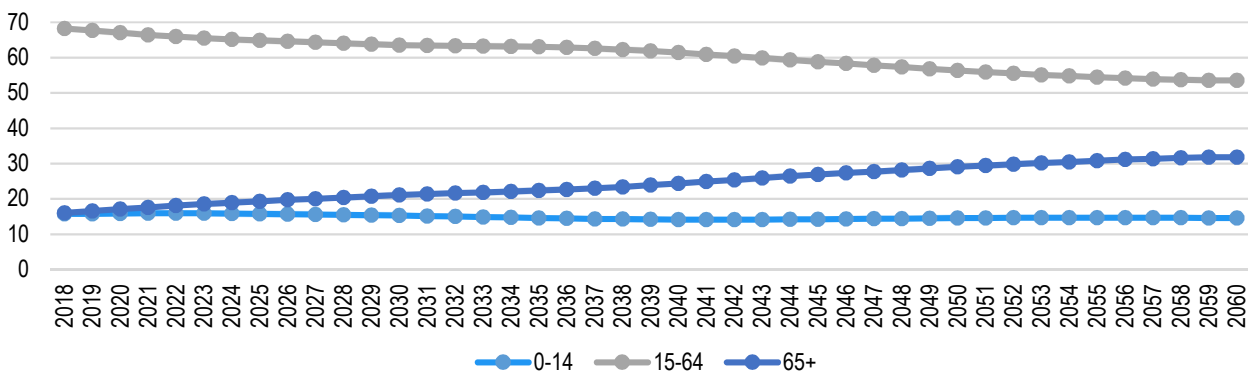
Zdroj: spracované NKÚ SR z údajov kontrolovaných samospráv

Graf 10 - Vývoj príjmov a výdavkov neverejných poskytovateľov v rokoch 2017 - 2019



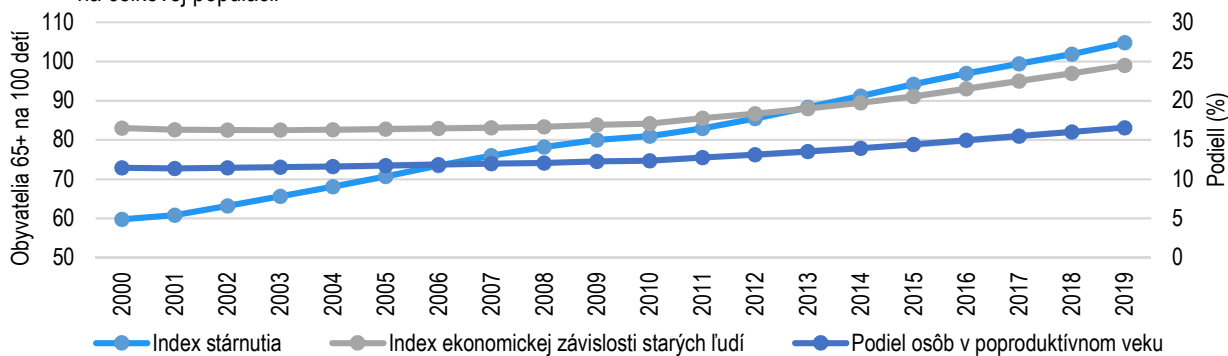
Zdroj: spracované NKÚ SR z údajov vybraných neverejných poskytovateľov

Graf 11 - Predpokladaný podiel obyvateľov podľa vekových skupín na celkovej počte obyvateľov - stredný variant



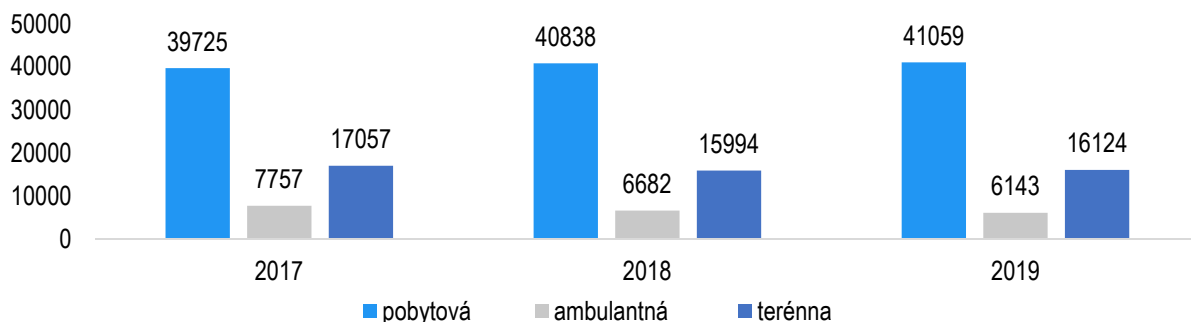
Zdroj: spracované NKÚ SR, Prognóza vývoja obyvateľstva SR do roku 2060, INFOSTAT

Graf 12 - Vývoj indexu stárnutia, indexu ekonomickej závislosti starých ľudí a podielu osôb vo veku 65+ na celkovej populácii



Zdroj: spracované NKÚ SR, Štatistický úrad SR

Graf 13 - Počet miest/prijímateľov sociálnej služby podľa formy



Zdroj: spracované NKÚ SR, ŠÚ SR a V(MPSVR)11-01